CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 17 NOVEMBRE 1970 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Le litige qui se trouve à l'origine de la question préjudicielle qui nous occupe aujourd'hui, porte sur la légalité d'un renseignement en matière de tarif des droits de douane, fourni officiellement par l'administration et liant celle-ci, qui a été communiqué à la demanderesse au principal par l'Oberfinanzdirektion de Munich, le 24 octobre 1968. Ce renseignement a trait à un produit désigné sous le nom de « Voltem », émulsifiant pour la boulangerie, constitué pour 51,35 % de saccharose et, pour le surplus, d'ester de l'acide diacétyltartrique et de triglycérides, dans la proportion approximative de 2 à 3. Ce produit intervient dans la fabrication des produits de la boulangerie et de la pâtisserie à concurrence de 2 à 3 % par rapport à la quantité de farine. Comme émulsifiant et stabilisateur, il permet d'obtenir une fermentation régulière de la pâte, un accroissement du volume du produit fini et, dans le cas du pain, une mie plus fine. Il s'agissait de savoir si le produit pouvait être classé sous la position tarifaire 38.19 du tarif douanier commun, libellée comme suit : « produits chimiques et préparations des industries chimiques ou des industries connexes (y compris celles consistant en mélanges de produits naturels), non dénommés ni compris ailleurs; produits résiduaires des industries chimiques ou des industries connexes non dénommés ni compris ailleurs ». Si le produit était classé sous cette position, il n'avait à supporter que les droits d'importation prévus au tarif douanier commun. D'un autre côté, on pouvait aussi envisager de le classer sous la position tarifaire 21.07 du tarif douanier commun, intitulée : « préparations alimentaires non dénommées ni comprises ailleurs, contenant du sucre, des produits laitiers, des céréales ou des produits transformés à base de céréales ». Dans ce cas, une taxe supérieure au droit de douane normal devait être perçue à l'importation en provenance de pays tiers, conformément à l'article 10 du règlement 160/66/CEE du Conseil, du 27 octobre 1966 (JO des Communautés européennes 1966, p. 3361), portant instauration d'un régime d'échanges pour certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles (modifié par les règlements nos 61/67 et 80/67 — JO des Communautés européennes 1967, pp. 837 et 1593), car les « préparations alimentaires, etc... » relèvent du domaine d'application de ce règlement. Comme vous le savez, pareilles taxes ont, entre autres, pour objet de compenser la différence entre les prix des produits de base transformés dans l'État membre importateur et les prix des produits de base correspondants en provenance des pays tiers.

Placée devant cette question, l'Oberfinanzdirektion de Munich a décidé, dans son « renseignement tarifaire » du 24 octobre 1968, que l'émulsifiant de boulangerie « Voltem » étant constitué de substances nutritives, il ne pouvait être rattaché qu'à la position tarifaire 21.07, donc qu'il devait être classifié comme « préparation alimentaire ».

La firme Bakels n'a cependant pas voulu marquer son accord sur ce point. Elle considère que le « Voltem » est un produit chimique et elle demande en conséquence que ce produit soit rattaché à la position tarifaire 38.19. Telle est la raison pour laquelle elle s'est adressée directement au Bundesfinanzhof, en vue d'obtenir la correction de ce « ren-

1 — Traduit de l'allemand.

seignement tarifaire ». A l'appui de sa thèse, elle s'est référée au libellé des notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles, publiées par le Conseil de coopération douanière de Bruxelles en vertu de la Convention sur la nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers, du 15 décembre 1950, et en vertu de la Convention portant création d'un Conseil de coopération douanière, signée à la même date. Le commentaire relatif à la position 21.07 — « Préparations alimentaires non dénommées ni comprises ailleurs » est libellé comme suit : « Cette position comprend, pour autant qu'elles ne soient pas déjà reprises dans d'autres positions de la nomenclature : ..... B — Les préparations entrant, en raison de leur valeur nutritive ou du goût qu'elles confèrent, dans la préparation des boissons ou des aliments pour la consommation humaine. Par conséquent, la présente position ne comprend pas les préparations qui, en raison de la nature de leurs composants et de la faible proportion dans laquelle elles sont normalement employées, sont manifestement ajoutées à des fins autres que celles visées ci-dessus. Tel est le cas, par exemple, des produits destinés à attendrir la viande, des émulgateurs, des stabilisants, des clarifiants, des agents de ramollissement et même mélangés à des produits alimentaires (sucre, poudre de lait, par exemple) destinés à leur servir de support, afin de faciliter le dosage (n° 38.19 généralement) ». L'entreprise Bakels en a conclu que la position tarifaire 21.07 ne vise que les préparations destinées à l'alimentation humaine et qui sont utilisées dans la préparation des produits alimentaires destinés à être consommés par l'homme en raison de leur valeur nutritive et de leur goût. En revanche, elle estime que les préparations qui, en raison de la nature de leurs composants et de la faible proportion dans laquelle elles sont normalement employées, sont expressément ajoutées à des fins autres que celles visées ci-dessus, comme par exemple les émulsifiants et les stabilisants, relèvent normalement de la position tarifaire 38.19, même lorsqu'elles sont mélangées à des produits alimentaires destinés à leur servir de support afin de faciliter le dosage. Comme le rôle du sucre contenu dans le « Voltem » est simplement de servir de support afin de faciliter et de permettre le dosage, comme le « Voltem » n'est utilisé que dans la faible proportion de 1 à 2 % et qu'il ne modifie ni la valeur nutritive ni le goût, il ne saurait logiquement être classé que sous la position tarifaire 38.19. De son côté, l'Oberfinanzdirektion s'en est tenue à l'opinion qu'elle a formulée dans son « renseignement tarifaire ». Elle a notamment invoqué à cet égard les notes explicatives allemandes relatives au tarif douanier. D'après celles-ci, les préparations constituées de substances nutritives doivent être exclues de la position tarifaire 38.19. Relèvent seuls de cette position, selon les notes explicatives allemandes, les adjuvants pour les produits de la boulangerie et de la pâtisserie constitués de monoglycérides et de diglycérides et de matières autres que nutritives. Toutefois, comme « le Voltem » est constitué de matières nutritives, il doit être rattaché à la position tarifaire 21.07.

Le Bundesfinanzhof s'est trouvé ainsi confronté avec un problème de classement tarifaire qui, à l'époque concernée par le renseignement tarifaire, n'a pas pu être résolu à l'aide de notes explicatives communautaires (comme vous le savez, ces notes explicatives n'ont été arrêtées, pour la position tarifaire 21.07, que par le règlement de la Commission du 21 janvier 1970 — JO des Communautés européennes 1970, L 16/9). Étant donné qu'il s'agissait d'un problème de droit communautaire, la délimitation de deux positions tarifaires du tarif douanier commun arrêté par le règlement n° 950/68 (JO des Communautés européennes 1968, L 172/1), dont l'une est en outre visée par le règlement n° 160/66/CEE du Conseil portant instauration d'un régime d'échanges pour certaines marchandises

résultant de la transformation de produits agricoles, le Bundesfinanzhof, par ordonnance du 25 février 1970, a sursis à statuer et demandé à la Cour de statuer à titre préjudiciel, conformément à l'article 177 du traité CEE, sur les questions suivantes :

1) Tant que les positions du tarif douanier commun n'ont pas encore fait l'objet de notes explicatives arrêtées à l'échelon communautaire, peut-on reconnaître aux notes explicatives arrêtées par les autorités nationales l'effet d'une interprétation obligatoire de ces positions tarifaires ?
2) Dans le cas où la question 1) recevrait une réponse négative : tant que les positions du tarif douanier commun n'ont pas encore fait l'objet de notes explicatives arrêtées à l'échelon communautaire, est-ce sur la base des notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles de 1955 ayant trait à ces positions que l'interprétation doit se faire ?
3) Dans le cas où la question 2) recevrait une réponse négative : comment faut-il opérer la délimitation entre les « préparations alimentaires », visées à la position n° 21.07, et les « chemische Zubereitungen » (préparations chimiques), visées à la position n° 38.19 du tarif douanier commun ?

Après avoir pris connaissance des observations écrites déposées par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, par la Commission de la Communauté économique européenne et par la demanderesse au principal et étant donné les déclarations orales faites par les parties, nous allons maintenant prendre position sur les problèmes qui ont ainsi été soulevés.

1. Nous pourrons être bref au sujet de la première question, c'est-à-dire celle de savoir si l'on peut reconnaître aux notes explicatives arrêtées par les autorités *nationales* l'effet d'une interprétation obligatoire des positions tarifaires du tarif douanier commun. Dans l'état actuel de notre jurisprudence, c'est-à-dire celle des arrêts 40/69 (Recueil de jurisprudence, volume XVI, p. 69) et 74/69 (Recueil de jurisprudence, volume XVI, p. 438), tout ce qu'il fallait dire a été dit, comme l'ont souligné unanimement les parties à l'instance. D'ailleurs, celles-ci n'ont invoqué aucun motif susceptible de provoquer une modification de cette jurisprudence.
Il reste donc entendu que, dans l'intérêt de la mise en œuvre uniforme du marché commun agricole, les désignations de marchandises correspondant aux positions du tarif douanier commun doivent avoir la même portée dans tous les États membres et que ceux-ci ne possèdent plus aucune souveraineté tarifaire dans le domaine des taxes d'importation communes (telles qu'elles sont fixées en vertu de règlements pris conformément à l'article 189 du traité CEE). Il est de même entendu qu'aussi longtemps que les positions du tarif douanier reprises dans pareils règlements n'ont pas fait l'objet de notes explicatives communautaires (ce qui est valable pour la période intéressant le litige au principal, c'est-à-dire la période antérieure à l'adoption du règlement 107/70 de la Commission), les États membres ne doivent en aucun cas arrêter, en exécution de ces règlements, des mesures nationales qui porteraient atteinte ou même modifieraient la portée des dispositions de droit communautaire. Il est donc exclu que les États membres puissent arrêter de façon autonome des dispositions dans ce domaine, c'est-à-dire édicter des règles d'interprétation obligatoires au sujet de la portée de désignations de marchandises, pour le cas où des difficultés surgiraient en matière de classement tarifaire. Il faut admettre que ces considérations, retenues par la Cour pour les désignations des produits relevant des organisations de marchés agricoles, sont également applicables au règlement n° 160/66 du Conseil portant instauration d'un régime d'échanges pour certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles, dont il s'agit en l'espèce, ainsi qu'au régime de

taxation qu'il instaure, car il présente un lien matériel étroit avec les organisations des marchés agricoles et il en constitue un complément nécessaire.
Nous pensons qu'il est superflu de nous étendre encore sur le problème et c'est pourquoi, nous proposons de répondre par la négative à la première question.

2. La deuxième question du Bundesfinanzhof a pour objet de savoir si l'interprétation doit se faire sur la base des notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles de 1955, aussi longtemps que les positions du tarif douanier commun n'ont pas encore fait l'objet de notes explicatives arrêtées à l'échelon communautaire. Pour l'essentiel, les parties sont également parvenues ici à des résultats concordants (nous examinerons par la suite dans quelle mesure leurs opinions diffèrent).
Cette question s'explique par le fait que tous les états membres de la Communauté ont adhéré à la Convention sur la nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers, du 15 décembre 1950, et que, partant, ils sont tenus de baser leur propre tarif douanier sur la nomenclature douanière annexée à cette convention. La question s'explique encore par le fait que le tarif douanier commun, sur lequel repose le régime d'échanges en cause, a repris la nomenclature de Bruxelles. Il faut cependant savoir au sujet de cette nomenclature qu'elle ne comporte que les positions principales du tarif douanier et que les désignations de marchandises sont nécessairement formulées d'une manière très générale. Telle est la raison pour laquelle la Convention portant création d'un Conseil de coopération douanière, conclue à la même date que la convention précitée, a attribué au Conseil qu'elle a instauré le pouvoir d'élaborer des notes explicatives officielles détaillées et de donner des précisions pour certains produits, afin de garantir l'interprétation et l'application uniformes de la nomenclature. Il semble dès lors naturel de recourir à ces notes explicatives en cas de doute quant au classement tarifaire suivant le tarif douanier commun — comme nous l'avons d'ailleurs déjà dit dans nos conclusions relatives à l'affaire 40-69 (Recueil, XVI-1970, p. 69) et les affaires jointes 72 et 74-69 (Recueil, XVI-1970, p. 438).
Pareille constatation ne saurait évidemment suffire dans la présente espèce. Il nous faut ajouter certaines précisions (ce faisant, il y aura lieu d'examiner également les divergences qui existent entre les conceptions des parties à l'instance, divergences dont nous avons déjà parlé).
Une première précision, c'est qu'il ne faut pas seulement songer à recourir aux notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles, mais qu'il faut encore tenir compte des avis de classement émis pour certaines marchandises par le comité de la nomenclature du Conseil de coopération douanière. L'existence de ces avis de classement s'explique par le fait que même les notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles ne sont pas suffisamment précises et nécessitent des éclaircissements pour certains produits déterminés. En outre, la nouveauté de certains produits ou l'utilisation de nouveaux moyens de recherche scientifique et technique peut rendre nécessaire un développement des notes explicatives. Dans ce cas aussi, c'est-à-dire pour lancer une nouvelle pratique en matière de classement tarifaire, les avis jouent un rôle important, contrairement à l'opinion de la demanderesse au principal. C'est donc à juste titre que la république fédérale et la Commission demandent l'une et l'autre que les avis de classement soient eux aussi pris en considération, aussi longtemps que des notes explicatives non équivoques n'auront pas été arrêtées à l'échelon communautaire.
Une deuxième précision est encore plus importante. Comme il est incontestable que le Conseil de coopération douanière de Bruxelles ne possède aucune compétence législative, aucun pouvoir de décision, les notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles ne sauraient,

certes, avoir force obligatoire. Tout au plus existe-t-il une obligation indirecte pour les États membres de les respecter, parce qu'on peut admettre l'existence d'une obligation d'appliquer la nomenclature douanière d'une façon uniforme. C'est manifestement en ce sens que s'est orientée la pratique suivie jusqu'à présent par les autorités nationales, puisque les notes explicatives de Bruxelles ont largement servi de base à l'élaboration des notes explicatives nationales et qu'elles sont régulièrement appliquées par les administrations douanières. Dans ces conditions, les notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles peuvent donc tout au plus être considérées comme *faisant autorité dans une certaine mesure* (c'est d'ailleurs à cela que se borne la question du Bundesfinanzhof), c'est-à-dire qu'elles n'interviennent dans la solution des problèmes de classement tarifaire qu'à titre d'appoint, en tant qu'instruments de travail émanant d'une source autorisée. Cette restriction est importante, car en dépit de l'absence de notes explicatives détaillées à l'échelon de la Communauté, il est parfois possible d'emprunter au droit communautaire des indications non équivoques qui imposent une interprétation s'écartant de celle des notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles. Les règles générales de tarification ou les dispositions d'interprétation spéciales ont ici un rôle important à jouer. De surcroît, le fait que certains règlements particuliers du domaine agricole se réfèrent aux positions du tarif douanier commun peut avoir également son importance. Cette circonstance impose évidemment de tenir compte, dans le travail d'interprétation des désignations de marchandises, des intérêts spéciaux visés par ces règlements. Il se peut que la portée de la désignation considérée s'écarte ainsi occasionnellement dans une certaine mesure de celle des positions du tarif douanier commun. Nous reviendrons sur cet aspect du problème, lors de l'examen de la réponse à donner à la troisième question.

Nous estimons en fait que ce n'est qu'en combinant toutes ces considérations qu'il est possible de donner une réponse sensée à la deuxième question, ce qui nuit évidemment, qui le nierait, à sa clarté. En résumé, nous dirons qu'aussi longtemps que les positions du tarif douanier commun n'ont pas encore fait l'objet de notes explicatives spécifiques élaborées à l'échelon communautaire ou aussi longtemps que celles-ci présentent des lacunes, les notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles et les avis de classement du Conseil de coopération douanière sont d'un grand poids pour l'interprétation de ces positions (ce que d'ailleurs semble indiquer également le préambule des notes explicatives émanant de la Commission) en ce sens que, même s'ils n'ont pas force obligatoire, ils n'en constituent pas moins un repère et une aide d'une importance décisive pour cette interprétation. Ils doivent toutefois céder le pas, lorsque des normes communautaires imposent clairement un classement tarifaire différent.

3. Comme nous ne saurions donc répondre à la deuxième question en affirmant que les notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles font seules autorité pour l'interprétation des positions du tarif douanier commun, il convient de passer à l'examen de la troisième question du Bundesfinanzhof. Il est évident toutefois qu'il ne faut pas chercher à établir ici des critères généraux pour opérer la délimitation entre les notions de « préparations alimentaires » et de « préparations chimiques », comme pourrait le faire supposer le texte de la question. Ce serait, en effet, s'écarter largement de la cause de la présente procédure et, comme la demanderesse au principal le souligne à juste titre, cela paraît de toute manière très difficile, en raison de la multitude des produits entrant en ligne de compte. Il s'agit plutôt de considérer les produits du genre de ceux qui font l'objet du procès principal, c'est-à-dire les adjuvants pour les produits de la boulan-

gerie et de la pâtisserie et tenter de répondre à la question en fonction de cette restriction.

Vous vous souvenez des opinions que les parties en cause ont défendues à ce sujet. D'une part, le gouvernement fédéral et la Commission estiment que les critères à appliquer sont ceux qui conduisent à rattacher les adjuvants pour la boulangerie et la pâtisserie aux préparations alimentaires; d'un autre côté, la demanderesse au principal préconise l'application d'une méthode aboutissant à définir le produit importé par elle comme une préparation chimique. Voyons donc comment il convient de trancher cette controverse.

Ce faisant, il semble d'abord indiqué de faire quelques observations au sujet des textes du Conseil de coopération douanière, qui, comme nous l'avons dit, pourraient faire autorité pour le classement tarifaire. Selon les notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles relatives à la position tarifaire 21.07, dont nous avons déjà parlé précédemment, les préparations alimentaires sont des « préparations entrant, en raison de leur valeur nutritive ou du goût qu'elles confèrent, dans la préparation des boissons ou des aliments pour la consommation humaine ». Un peu plus loin, le texte poursuit en disant que la position en cause ne comprend pas les préparations qui, « en raison de la nature de leurs composants et de la faible proportion dans laquelle elles sont normalement employées, sont manifestement ajoutées à des fins autres que celles visées ci-dessus » (ce qui peut intéresser particulièrement les adjuvants pour les produits de la boulangerie). Il s'agit donc ici du but dans lequel les produits sont utilisés, de leurs effets spécifiques et du dosage usuel. Par contre, les avis de classement de l'année 1967 déjà cités, rattachent certains adjuvants pour les produits de la boulangerie aux préparations alimentaires. Cela s'explique par le fait qu'ils sont parfois utilisés dans des proportions importantes pour la préparation des produits alimentaires et notamment aussi en raison des substances qui entrent principalement dans leur composition. Comme vous le savez, le gouvernement fédéral et la Commission se réfèrent avant tout à ces avis de classement. Selon eux, ils marquent le commencement d'une pratique nouvelle en matière de tarification, à laquelle les notes explicatives devront être adaptées prochainement.

A partir de ce texte, deux questions se posent. En premier lieu, nous devons examiner si les avis de classement qui prévalent sur les notes explicatives, du fait qu'ils sont plus récents et plus spécialisés, concernent également les marchandises en cause dans le procès principal (dans ce cas il serait superflu d'examiner les arguments sur lesquels la Commission fonde son interprétation, arguments qu'elle a puisés dans les règlements de la Communauté en matière agricole et qui iraient dans le même sens). En second lieu, nous devons encore nous demander si les adjuvants pour les produits de la boulangerie, qui nous intéressent en l'espèce, sont soumis aux règles générales établies par les notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles relativement à la position tarifaire 21.07 ou bien aux exceptions à celles-ci (car, suivant la réponse donnée à cette question, il pourrait être également superflu d'approfondir les considérations en matière de tarification qui ont été déduites des règlements de la Communauté).

En ce qui concerne tout d'abord la première de ces questions, il existe, comme vous le savez, des divergences de vues entre les parties à l'instance. La demanderesse au principal a soutenu que les avis de classement en question ont trait à un autre cas; que la composition des adjuvants pour les produits de la boulangerie importés par elle diffère considérablement de celle des produits visés par ces avis et qu'ils sont toujours utilisés en faible proportion. Elle en conclut qu'on ne saurait dès lors envisager d'appliquer les avis de classement. Le gouvernement fédéral et la Commission estiment en revanche

que les divergences soulignées par la demanderesse sont négligeables. Ces questions ne peuvent cependant pas être résolues actuellement car ce n'est pas seulement d'un problème de dosage qu'il s'agit, mais aussi de la comparabilité des composants chimiques (des monoglycérides et des diglycérides mentionnés dans les avis de classement, d'une part, et, d'autre part, de l'ester de l'acide diacétyltartrique, caractérisant le « Voltem » selon la demanderesse au principal). Ces problèmes peuvent tout au plus être résolus par le tribunal demandeur, ce qui permet, comme nous l'avons dit, d'abréger le cas échéant l'examen du classement tarifaire. Dès lors, le seul enseignement à tirer dans le présent contexte, c'est que les avis de classement mentionnés ne sont pas susceptibles de mettre directement un terme à l'instance préjudicielle.

Quant aux questions soulevées par le gouvernement fédéral et la Commission au sujet des notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles, elles appellent les observations suivantes. Si nous comprenons bien, le gouvernement fédéral voudrait appliquer la première phrase des notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles relativement à la position tarifaire 21.07 aux adjuvants pour les produits de la boulangerie dont il est question dans le litige au principal, motif pris de ce qu'ils ont pour but d'améliorer le goût du produit, en tant qu'émulsifiants. Il nous paraît toutefois évident qu'on ne saurait raisonner de la sorte, puisqu'il est expressément question dans cette phrase des notes explicatives de « Geschmackseigenschaften » (*propriétés* gustatives), donc des qualités propres des adjuvants des produits de la boulangerie. Les arguments développés par la République fédérale ne sauraient guère justifier dès lors le classement tarifaire qu'elle préconise. D'un autre côté, la Commission paraît avoir des doutes au sujet de l'applicabilité des exceptions prévues dans les notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles, donc au sujet de l'applicabilité de la phrase libellée comme suit : « La présente position ne comprend pas les préparations qui, en raison de la nature de leurs composants et de la faible proportion dans laquelle elles sont normalement employées, sont *manifestement* ajoutées à des fins autres que celles visées ci-dessus. » L'assurance que les adjuvants pour les produits de la boulangerie tels que celui dont il s'agit en l'espèce sont utilisés pour d'autres raisons que leur valeur nutritive ou leur goût (Geschmackseigenschaften), n'est pas convaincante aux yeux de la Commission; elle estime, pour sa part, *qu'il n'est pas possible* d'établir nettement pour quels motifs ni en quelles quantités ces adjuvants sont utilisés. Comme le « Voltem » est constitué en majeure partie de sucre et de graisses, il ne serait pas exclu qu'il soit utilisé en plus forte proportion dans les produits de la boulangerie et de la pâtisserie dont la fabrication exige du sucre et de la graisse, et qu'il sert par conséquent à améliorer leur goût. La demanderesse au principal s'oppose avec force à cette thèse en soutenant, que l'ester de l'acide diacétyltartrique qui caractérise le « Voltem », entraîne une détérioration des propriétés gustatives du produit, lorsqu'il est utilisé en forte quantité et qu'il ne permet donc qu'un dosage réduit; que, d'autre part, le coût de production de l'ester de l'acide diacétyltartrique est considérablement plus élevé que celui du sucre et des graisses, ce qui exclut également l'utilisation du « Voltem » en forte quantité et enfin que le droit alimentaire allemand considère ce produit comme un additif (« Fremdstoff ») et ne permet son utilisation que dans certains produits de la boulangerie et de la pâtisserie, et cela en quantités limitées. Cependant, le soin de régler cette question litigieuse doit également être réservé à la juridiction demanderesse; autrement dit, en raison de la controverse qu'entraînent les questions de fait, il n'est pas possible d'établir dans le cadre de la procédure préjudicielle si oui ou non, les considérations que la Commission a dévelop-

pées au sujet des notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles imposent de résoudre le problème du classement tarifaire dans le sens qu'elle commande.

Il ne nous reste donc en fait qu'à examiner s'il existe des normes communautaires, au sens défini ci-dessus à propos de la question 2, qui obligent de rattacher les adjuvants pour les produits de la boulangerie aux préparations alimentaires, contrairement au classement tarifaire que semblent imposer les notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles. Nous en arrivons ainsi à la partie de notre examen qui devra souvent, en pareil cas, être opérée sur la base du droit communautaire, bien qu'en principe les notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles font provisoirement autorité en la matière.

Il convient évidemment de laisser hors de cause le règlement n° 107/70, du 21 janvier 1970, relatif au classement des marchandises dans la sous-position 21.07 F du tarif douanier commun, c'est-à-dire le texte en vertu duquel les préparations destinées à être ajoutées à la farine ou à la pâte en vue de la fabrication de produits de la boulangerie et de la pâtisserie doivent désormais être classées sur la base des critères *quantitatifs* et rattachées à la position 21.07 (préparations alimentaires), lorsqu'elles sont composées en majeure partie de produits alimentaires. En effet, ce règlement n'est entré en vigueur que le 30 janvier 1970; il n'existait donc pas encore à l'époque à laquelle a surgi le litige faisant l'objet du procès principal et il ne peut pas être appliqué rétroactivement, comme la demanderesse au principal le souligne à juste titre. En outre, il faut écarter, à notre avis, la référence que la Commission fait à l'esprit et à la lettre des positions tarifaires en cause ainsi qu'à la place qu'elles occupent dans l'économie du tarif douanier, car on ne saurait guère prétendre en tirer des conclusions certaines en faveur d'une interprétation déterminée, en raison précisément de leur analogie avec la nomenclature de Bruxelles et en raison aussi des notes explicatives et des avis de classement déjà cités.

Seul le règlement n° 160/66 du Conseil portant instauration d'un régime d'échanges pour certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles, lequel définit son domaine d'application par référence à certaines positions du tarif douanier commun et notamment par rapport à celles relatives aux préparations alimentaires entre donc en ligne de compte. Par conséquent, il convient d'examiner si, en raison des objectifs de ce règlement et des intérêts qu'il vise, il est possible de délimiter la notion de « préparations alimentaires », en tant qu'elle a trait aux adjuvants pour les produits de la boulangerie, autrement qu'en se conformant aux notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles. La Commission a défini d'une manière convaincante l'objectif de ce règlement. Selon elle, le système de taxation spéciale instauré par le règlement n° 160/66 vise à protéger l'industrie de transformation des produits agricoles et, indirectement, l'agriculture. Il répondrait à un besoin certain; en effet, les producteurs établis en dehors de la Communauté peuvent acheter les produits agricoles qui leur sont nécessaires à des prix moins élevés sur le marché mondial et détiennent ainsi un avantage sur leurs concurrents établis dans le Marché commun. A défaut de mesures adéquates, les importations à bas prix de produits transformés, effectuées à une grande échelle, seraient susceptibles de faire planer une menace grave sur la mise en œuvre des organisations communes de marchés. On peut conclure dès lors des intérêts visés par le règlement n° 160/66 et du régime qu'il instaure que ce qui caractérise un produit alimentaire, dans l'optique de ce règlement, ce sont non seulement ses propriétés et sa destination, mais aussi sa *teneur* en substances nutritives. Le règlement concerne donc toutes les marchandises qui sont constituées pour une part importante de

produits agricoles et dans lesquelles cette part constitue un facteur déterminant du prix. On parvient ainsi effectivement à la conclusion que ce sont les critères *quantitatifs* qui revêtent une importance décisive, comme le soutiennent d'un commun accord le gouvernement fédéral et la Commission. En ce qui concerne la classification tarifaire des adjuvants pour les produits de boulangerie, l'objectif du règlement n° 160/66 fait donc apparaître comme déterminants les mêmes critères que ceux qui ont été expressément établis ultérieurement par le règlement n° 107/70 de la Commission, du 21 janvier 1970. Autrement dit, le rattachement de ces produits aux préparations alimentaires dépend essentiellement de la question de savoir s'ils interviennent dans la préparation des produits alimentaires et s'ils se composent en majeure partie de substances nutritives. Telle doit être la réponse à la troisième question. Elle permettra à la juridiction demanderesse d'opérer la classification tarifaire litigieuse pour autant que la solution des problèmes liés aux avis de classement précités n'y apporte pas déjà une réponse claire. Contrairement à l'opinion de la demanderesse au principal il n'est pas nécessaire en revanche de recourir aux règles générales de classement tarifaire arrêtées à l'échelle communautaire (classement suivant la substance déterminant le caractère du produit ou suivant la plus grande similitude); en effet, le recours à une telle méthode ne s'imposerait que s'il n'était pas possible d'opérer le classement par l'interprétation systématique des textes à appliquer.

4. En résumé, nous proposons de répondre comme suit aux questions posées par le Bundesfinanzhof :

a) Même en l'absence de notes explicatives arrêtées à l'échelon communautaire relatives au tarif douanier commun, les notes explicatives arrêtées par les autorités nationales ne sauraient avoir l'effet d'une interprétation obligatoire.

b) Tant que les positions du tarif douanier commun n'ont pas encore fait l'objet de notes explicatives arrêtées à l'échelon communautaire, les notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles, y compris les avis de classement du Conseil de coopération douanière, constituent un repère et un auxiliaire d'importance déterminante pour l'interprétation de ces positions, à moins que des normes communautaires (en particulier celles du secteur agricole) ne contiennent des éléments imposant un classement différent.

c) Les préparations alimentaires, au sens de l'annexe du règlement n° 160/66 du Conseil du 27 octobre 1966, englobent également les adjuvants pour les produits de la boulangerie qui entrent dans la préparation de produits alimentaires, dès lors qu'elles sont constituées principalement de substances nutritives.